

Anrechenbare Kapitalkosten von Netzanlagen nach Handänderungen

Die Problematik der Nicht-Anerkennung des Kaufpreises

Die ursprünglichen Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten bilden gemäss Stromversorgungsgesetz die Basis der anrechenbaren Kapitalkosten. Die Stromversorgungsverordnung schränkt die anrechenbaren Kapitalkosten dagegen auf die Baukosten der betreffenden Anlagen ein. Damit wird der Kaufpreis einer Netzanlage nicht als anrechenbare Kosten anerkannt. Dies ist aus Sicht der Autoren betriebswirtschaftlich nicht korrekt und widerspricht dem Gesetz.

Marco Passardi, Christian Sahli

Im Stromversorgungsgesetz (StromVG) werden unter anderem die für die Berechnung der Netznutzungstarife anrechenbaren Betriebs- und Kapitalkosten geregelt. Das Gesetz legt dabei in Artikel 15 Absatz 3 fest, dass diese anrechenbaren Kapitalkosten (kalkulatorische Abschreibungen und Zinsen) auf Basis der ursprünglichen Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten der bestehenden Anlagen ermittelt werden müssen.

Kalkulatorische Kosten werden der Kostenrechnung (der unternehmensinternen Betriebsbuchhaltung) entnommen, weshalb für die Bestimmung der Anschaffungs- und Herstellungskosten nur die Kostenrechnung (und nicht etwa die extern veröffentlichte Finanzbuchhaltung) ausschlaggebend sein kann.

Im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses ist in der politischen Diskussion intensiv über die anrechenbaren Kapitalkosten diskutiert worden. Die Vorstellungen bezüglich Wertbasis für die Festsetzung der Kapitalkosten reichten von Buchwerten bis zu Wiederbeschaffungszeitwerten und lagen dementsprechend weit auseinander. Der Kompromiss im Gesetzgebungsprozess wurde schlussendlich im Begriffspaar Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten gefunden. Der Ausdruck Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten ist – wie in der Folge noch aufgezeigt wird – ein in der Betriebswirtschaft und im Speziellen in der Rechnungslegung gängiger und eindeutig definierter Fachbegriff.

In der Verordnung zum Stromversorgungsgesetz (StromVV) hat der Bundesrat in Artikel 13 Absatz 2 bestimmt, dass als Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten nur die Baukosten der betreffenden Anlage gelten. Diese Einschränkung der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten auf Baukosten ist aus Sicht der Autoren – wie nachfolgend dargelegt wird – betriebswirtschaftlich nicht korrekt und widerspricht obig beschriebenem Kompromiss beim Erlass des StromVG. Es ist zu vermuten, dass mit dieser Einschränkung der Missbrauchsfall (Handänderung zwischen nahestehenden Gesellschaften zu überhöhten Preisen) verhindert werden sollte.

Begriff der Baukosten für Kostenrechnung ungeeignet

Der Begriff der Baukosten findet sich im Bau- und Ingenieurwesen. In der Betriebswirtschaft und insbesondere in der Rechnungslegung ist der Begriff aber nicht definiert und findet weder in der massgebenden Kostenrechnung noch in der Finanzbuchhaltung Verwendung. Für die Bedürfnisse der Rechnungslegung ist der Begriff der Baukosten wenig präzise. Zudem wird er der Unterscheidung zwischen Betriebskosten und Kapitalkosten nicht gerecht: Baukosten können grundsätzlich als Wertverzehr zu verstehende Unterhaltsarbeiten als auch die Erstellung eines Neubaus (zu aktivierende Baukosten) umfassen; sie umfassen im Weiteren sowohl verschiedene Kostenar-

ten als auch direkte und indirekte Kosten (Kostenstellenkosten).

Begrifflichkeit in der Rechnungslegung

Der Begriff der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten (Art. 15 Abs. 3 StromVG) ist ein Begriff, der aus dem betrieblichen Rechnungswesen stammt. Das Konzept der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten soll sicherstellen, dass mehrjährig nutzbare Sachanlagen und andere Nutzen stiftende Vermögensgegenstände in der internen Rechnungslegung gleichwertig abgebildet werden, egal ob sie selber hergestellt («Make») oder zugekauft («Buy») werden.

Die Anschaffungskosten definieren dabei, wie zugekaufte Anlagegüter zu bewerten sind. Beim Kauf eines Anlagegutes sind neben der wesentlichen Komponente – dem Kaufpreis – nur noch allfällige Nebenkosten relevant. Die Schwierigkeiten in der Festlegung der Anschaffungskosten sind verhältnismässig gering. Analog definieren die Herstellkosten, wie im Unternehmen selber hergestellte Anlagegüter zu bewerten sind (Materialkosten, Lohnkosten etc.).

Die Wahl der für die Bewertung relevanten Kostenarten respektive deren Umfang (Voll- oder Teilkosten, Herstell- oder Selbstkosten) ist ein vom Unternehmen aktiv zu treffender Entscheid. Somit ist der «Make or Buy»-Entscheid wegweisend dafür, ob sich der Wert des Anlagegutes für das Unternehmen beziehungsweise im internen Rechnungswesen aus der Definition der Anschaffungskosten oder der Definition der Herstellkosten ableitet.

Der betriebswirtschaftliche Begriff Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten umfasst somit – entsprechend der ökonomischen Realität – sowohl den Kauf wie auch die Herstellung (von Sachanlagen und anderen Vermögensgegenständen). Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten beziehen sich zudem immer auf den aktuellen Eigentümer von Anlagegütern und umfassen ausschliesslich dessen Kosten für den Erwerb oder die Herstellung; Anschaffungs- und/oder Herstellkosten des Voreigentümers oder

istockphoto



Unterschrift unter einen Kaufvertrag: Danach kann es äusserst schwierig sein, die ursprünglichen Dokumente zu den Baukosten zu beschaffen.

des originären Erbauers sind immer bedeutungslos. Der Fall, dass ein Eigentümer ein Anlagegut zu den vom originären Erbauer bezahlten Herstellungskosten bewertet, ist in der Kostenrechnung nicht bekannt.

Der Begriff der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten wird ebenfalls im externen Rechnungswesen (Finanzbuchhaltung) verwendet. Dabei wird der Begriff im internen wie im externen Rechnungswesen jeweils gleich definiert. Während er im internen Rechnungswesen aber genau festlegt, wie ein Vermögenswert berücksichtigt wird (Wertbasis), ist im externen Rechnungswesen in der Schweiz damit grundsätzlich eine Höchstbewertungsvorschrift verbunden.

Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten bilden im internen Rechnungswesen nur eine mögliche Basis für die Berechnung der Kapitalkosten (kalkulatorische Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen). Im internen Rechnungswesen ist auch die Bewertung der eingesetzten Anlagegüter zu Tageswerten oder Wiederbeschaffungswerten möglich (abhängig von den angewandten Normen). [1] Mit dem Einsetzen von Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht der ökonomisch konservativere Ansatz (d.h. die Verwendung von eher zu tiefen Werten) für die Berechnung von Entgelten gewählt.

Juristische Bedeutung

Im Schweizer Recht wird der Begriff der Anschaffungs- beziehungsweise Her-

stellkosten in verschiedenen Erlassen und Formen verwendet. Auf Gesetzes-ebene wird er beispielsweise im Obligationenrecht (OR) verwendet (vgl. Art. 665 OR, Art. 666 Abs. 1 OR). Auch in diversen Verordnungen findet sich dieser Begriff. Es fehlt jedoch eine Begriffsdefinition im Rahmen eines Gesetzes oder einer Verordnung. In der heutigen Praxis wird durchgängig auf die Definition im Rechnungswesen abgestellt.

In der juristischen Bedeutung bezieht sich der Begriff Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten ebenfalls immer auf den aktuellen Eigentümer resp. dessen kalkulatorische Grundlagen. Allfällige Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten des Voreigentümers oder sogar die originären Baukosten sind im OR klarerweise bedeutungslos. Dieser Bezug findet sich auch nicht in anderen Gesetzesgrundlagen. Ein solcher Bezug wäre im StromVV somit ein Novum, das im StromVG und dessen Entstehungsgeschichte keine Stütze findet.

Rechtsunsicherheit für zahlreiche Netzbetreiber

Eine Vielzahl der Versorgungsunternehmen ist seit 100 oder mehr Jahren in der Produktion, Übertragung und/oder Verteilung von Strom tätig. In dieser langen Zeitperiode ist es aus unterschiedlichsten Gründen zu Käufen beziehungsweise Verkäufen von Netzen, Netzteilen und Netzanteilen gekommen.

Die Bestimmung in der StromVV und die daraus abgeleitete Praxis der Elektrizitätskommission (ElCom) führen nun dazu, dass die jeweiligen Anschaffungs-

kosten (d.h. der Kaufpreis) für die Bestimmung der anrechenbaren Kapitalkosten durch die Baukosten der Anlagen ersetzt werden müssen. Dies gilt auch dann, wenn die entsprechenden Käufe vor Jahren und insbesondere vor Inkrafttreten des StromVG abgewickelt worden waren.

Für die Eigentümer von gekauften Netzanlagen heisst dies unter anderem, dass die Archivierung von Unterlagen zu Geschäftsvorfällen von unabhängigen Dritten für das eigene Rechnungswesen relevant wird, selbst wenn diese Geschäftsfälle bereits Jahrzehnte zurückliegen. Zudem muss in vielen Fällen für den Abschluss nach Handelsrecht (OR) eine allfällige Überbewertung korrigiert werden – dies, sofern die originären Baukosten unter dem Kaufpreis lagen (unter Berücksichtigung der Abschreibungseffekte). Somit führen diese Bestimmung und die Praxis der ElCom zu einem massiven Zusatzaufwand sowie zu Bewertungsunsicherheiten bei den EVUs:

- Es sind alle Anlagen zu identifizieren, die nicht selbst erstellt wurden.
- Für diese Anlagen ist der originäre Erbauer zu identifizieren (auch wenn möglicherweise mehrere Handänderungen dazwischenliegen).
- Vom originären Erbauer sind die Baukosten zu erheben (notabene allenfalls Jahre nach der Transaktion).
- Die so erhobenen Baukosten bilden die Basis der Kapitalkosten, und der Abschluss nach OR ist auf eine allfällige Überbewertung zu prüfen.

Dieser summarische Überblick zeigt, dass die in der StromVV vorgesehene

Einschränkung – wenn überhaupt – nur mit grossem Aufwand umsetzbar ist und in Einzelfällen auch massive Auswirkungen auf die Werthaltigkeit der Anlagen und damit auf die externe Rechnungslegung (Finanzbuchhaltung) haben könnte. Es ist im Weiteren schwer vorstellbar, dass Ersteller von Anlagen in jedem Fall gewillt sind, volle Transparenz über ihre Herstellkosten zu schaffen. Hinzu kommt, dass die betroffenen EVUs diesbezüglich weitgehend fremdbestimmt sind. Sie haben nur sehr beschränkt Einfluss darauf, ob diese Unterlagen beschafft werden können. Daraus resultieren Ungleichbehandlungen, die als willkürlich betrachtet werden müssen. [2]

Neben den regulatorischen und buchhalterischen Überlegungen sind noch andere ökonomische Überlegungen einzubeziehen. Diese können wie folgt zusammengefasst werden:

■ StromVV und Praxis der ElCom führen dazu, dass die wirtschaftliche Realität (tatsächlich stattgefundenen Transaktionen mit einfach ermittelbaren Werten) im Nachhinein zulasten der aktuellen Netzeigentümer rechnerisch rückabgewickelt wird.

■ Die Einführung des StromVG hat zu einem Strukturbruch geführt, der eine Neubewertung der Netzanlagen im Zeitpunkt des Inkrafttretens notwendig macht (nicht aber eine Neuberechnung von vergangenen Transaktionen unter anderen gesetzlichen Rahmenbedingungen).

■ Ohne die Anrechenbarkeit von Kaufpreisen, welche zwischen unabhängigen Dritten zustande gekommen sind, fehlt die Rechtssicherheit für zukünftige Transaktionen; dies kann allfällige Strukturbereinigungen und/oder Optimierungen innerhalb der Branche behindern oder gar verhindern.

Unbestritten ist, dass missbräuchliche Kaufpreise bei den Kapitalkosten nicht anrechenbar sein dürfen. Die Beschränkung der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellungskosten auf blosser Baukosten ist jedoch nicht zielgerichtet. Zum einen wird dadurch ein Missbrauch nicht notwendigerweise verhindert. Zum anderen bestraft dies alle Käufer von Netzanlagen in der Vergangenheit, unabhängig davon, ob ein Missbrauch überhaupt vorlag.

Revision der Bestimmung angezeigt

Die zurzeit laufende Überarbeitung der StromVV kann dazu benutzt werden,

die nicht korrekte Umsetzung des StromVG zu korrigieren.

Das Ziel des Gesetzgebers, auf Basis einer betriebswirtschaftlichen Logik folgenden Kosten- und Leistungsrechnung die Netzkosten zu bestimmen, ist zu begrüssen. Eine Einschränkung des Begriffs der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten («Make or Buy») auf die Baukosten («Make») ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Fehlinterpretation, führt zu einer im Gesetz nicht vorgesehenen Einschränkung und geht an den wirtschaftlichen Realitäten vorbei. Es ist naheliegend anzunehmen, dass der Gesetzgeber den Begriff Baukosten (oder besser nur Herstellkosten anstelle von Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten) bereits im StromVG verwendet hätte, wenn diese Einschränkung beabsichtigt gewesen wäre.

Es ist davon auszugehen, dass die in der StromVV vorgesehenen Einschränkungen auf die Baukosten ein Versuch des Bundesrates war, dem Missbrauch (Hochtreiben der Anlagekosten der Netzanlagen durch Handänderungen) vorzubeugen beziehungsweise diesen zu verhindern. Der Weg über die Baukosten wird aber der Ausgangslage und der Problematik der 700 EVUs nicht gerecht. Kaufpreise, die zwischen unabhängigen Dritten zustande gekommen sind, sind gerade nicht missbräuchlich. Dies gilt mindestens für jene Transaktionen, die vor Inkrafttretens des StromVG stattgefunden haben. [3] Durch die Einschränkung auf Baukosten werden letztlich nur

die Herstellkosten anerkannt, was in den Fällen von zugekauften Anlagen nicht sachgerecht ist.

Aktuell wird die StromVV überarbeitet. Diese betriebswirtschaftlich nicht korrekte und mutmasslich auch gesetzeswidrige Auslegung des Begriffs der Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten kann im Rahmen der jetzt laufenden Überarbeitung der StromVV korrigiert werden.

Anmerkungen/Referenzen

- [1] Siehe dazu beispielsweise German Jossé: Basiswissen Kostenrechnung, 6. Auflage, München 2011, S. 50 ff.
- [2] Können die Anschaffungs- beziehungsweise Herstellkosten ausnahmsweise nicht mehr festgestellt werden, können sie gemäss StromVV synthetisch über Wiederbeschaffungspreise hergeleitet werden. Diese Regelung ist eine Alternative zur Bestimmung der Herstellkosten und nicht der Anschaffungskosten (Kaufpreis), zudem sind synthetisch hergeleitete Anschaffungs- bzw. Herstellkosten zusätzlich mit einem Malus von 20 % belastet (StromVV Art. 13, Abs. 4).
- [3] Transaktionen nach Inkrafttretens des StromVG müssten allenfalls abweichend behandelt werden. Beispielsweise könnte vorgesehen werden, dass Transaktionen nach Inkrafttretens des StromVG nicht zu höheren Netztarifen führen dürfen.

Angaben zu den Autoren

Prof. Dr. **Marco Passardi** ist Dozent und Projektleiter an Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ der Hochschule Luzern.

Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ, 6304 Zug
marco.passardi@hslu.ch

Christian Sahli ist ehemaliger Präsident der Finanzkommission des VSE. Zusammen mit Partnern hat er das Beratungsunternehmen Swiss Utility Solutions AG gegründet.

Swiss Utility Solutions AG, 3001 Bern
christian.sahli@susol.ch

Résumé

Les coûts de capital imputables d'installations du réseau après changement de propriétaire

La problématique de la non-reconnaissance du prix d'achat

Selon la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl), les coûts de capital sont déterminés sur la base des coûts initiaux d'achat ou de construction des installations existantes. En comptabilité, cette expression comprend l'achat et la fabrication des biens et se réfère au propriétaire actuel. Dans le droit suisse, l'expression «coûts d'achat ou de construction» est toujours assimilée à la définition utilisée en comptabilité.

L'ordonnance sur l'approvisionnement en électricité (OApEl) stipule toutefois que seuls sont considérés comme coûts d'acquisition ou de fabrication les coûts de construction des installations concernées. C'est pourquoi lors du calcul des coûts de capital imputables, on a recours aux coûts de construction plutôt qu'au prix d'achat de l'installation. Et ce même si l'achat a eu lieu il y a des décennies. Pour l'acheteur des installations, il est donc important de savoir si et comment ces tiers indépendants ont archivé des documents. La disposition de l'OApEl engendre donc un investissement de temps supplémentaire considérable et crée de l'insécurité.

On peut partir du principe que le législateur aurait utilisé le terme de coûts de construction dans la LApEl s'il avait prévu la restriction décrite. Selon les auteurs, il faut profiter de la révision en cours de l'OApEl pour y corriger l'interprétation incorrecte d'un point de vue économique et contraire à la loi de l'expression coûts d'achat ou de construction. En outre, les prix d'achat abusifs pour les coûts de capital ne doivent pas être imputables. Mn